Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5367**
17. Wahlperiode 05. 04. 2011

Antrag

der Abgeordneten Martin Dörmann, Lars Klingbeil, Garrelt Duin, Doris Barnett, Klaus Barthel, Petra Ernstberger, Peter Friedrich, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Rolf Hempelmann, Johannes Kahrs, Angelika Krüger-Leißner, Burkhard Lischka, Manfred Nink, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Gerold Reichenbach, Ulla Schmidt (Aachen), Rita Schwarzelühr-Sutter, Dr. h. c. Wolfgang Thierse, Wolfgang Tiefensee, Andrea Wicklein, Brigitte Zypries, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Netzneutralität im Internet gewährleisten – Diskriminierungsfreiheit, Transparenzverpflichtungen und Sicherung von Mindestqualitäten gesetzlich regeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Internet bietet enorme Potentiale für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Diese gilt es konsequent zu sichern und zu nutzen.

Der Deutsche Bundestag lässt sich netzpolitisch insbesondere von folgenden Grundsätzen und Zielsetzungen leiten:

– Der Charakter des Internets als freies und offenes Medium muss bewahrt und gestärkt werden. Jeglicher Form der Diskriminierung im Netz ist entschieden entgegenzutreten. Der Deutsche Bundestag setzt sich im Interesse der Meinungsvielfalt für ein offenes Internet ohne Kontrolle und Zensur der Inhalte ein.

– Die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft setzt die Möglichkeit voraus, gleichberechtigt im Internet aktiv zu werden und Zugang zu allen Inhalten zu haben.

– Der Deutsche Bundestag will ein funktions- und leistungsfähiges Netz für alle, attraktive und stabile Dienste sowie Innovationen, die den persönlichen und ökonomischen Nutzen mehren.

– Ein fairer Wettbewerb ist Voraussetzung für eine dynamische Entwicklung des Internets und dort genutzter Dienste.

Zur Erreichung dieser Ziele ist die Gewährleistung von Netzneutralität von zentraler Bedeutung, also die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel. Auf Grundlage der Netzneutralität hat sich das Internet als Innovationsmotor für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung erwiesen. Durch den gleichberechtigten Datentransport bestehen geringe Marktzugangsbarrieren, weil neue Anwendungen kostengünstig im Netz eingestellt und leicht von den Nutzern abgerufen werden können.

Herausforderungen im Hinblick auf die technologische Entwicklung und Nutzung von Diensten muss angemessen und unter Wahrung der Netzneutralität begegnet werden.

Die im Internet nachgefragten Anwendungen und Datenraten werden weiter drastisch steigen. Dies liegt sowohl an der wachsenden Zahl der Nutzer als auch an der Zunahme von Diensten, die auf dem Internetprotokoll basieren und hohe Bandbreiten benötigen. Beim Datentransport kann es infolgedessen unter bestimmten Umständen zu Kapazitätsengpässen und damit verbunden zu Verzögerungen kommen, die die Qualität der Dienste einschränken. Es gibt Anwendungen, bei denen leichte Zeitverzögerungen im Sekundenbereich nicht wesentlich ins Gewicht fallen, wie die Websuche und der E-Mail-Verkehr. Hingegen können solche Verzögerungen bei besonders zeitkritischen Diensten wie Internet-Telefonie, Internet-Fernsehen oder Online-Spielen entscheidende Qualitätsnachteile sein, die den Nutzen der Anwendung erheblich verschlechtern oder gänzlich in Frage stellen. Moderne IP-Netze bieten anderseits heute den Netzbetreibern die Möglichkeit, Nachfrage und knappe Kapazitäten intelligent zu managen, so dass Differenzierungen beim Datentransport technisch möglich sind.

Vor diesem Hintergrund kann Netzwerkmanagement im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher sein. Es stellt daher nicht zwangsläufig einen materiellen Verstoß gegen Netzneutralität dar. Dies gilt allerdings nur, soweit es um das Ziel geht, die Funktionsfähigkeit der Netze zu sichern oder dafür zu sorgen, dass zeitkritische Dienste auch in Überlastungssituationen in der erforderlichen Qualität bei den Endkunden ankommen.

Das Best-Effort-Internet, wie wir es kennen, darf hierdurch nicht zurückgedrängt werden. Dessen Kapazität muss auch in Zukunft wachsen und soll nicht von priorisierten Diensten abgelöst werden. Vermieden werden muss auch, dass einzelne Anwendungen aus marktstrategischen Gründen blockiert oder verzögert werden. Im Prinzip muss auch weiterhin jede Anwendung kostengünstig im Netz eingestellt und abgerufen werden können. Diese bestehende Freiheit der Nutzer und der innovativen Kräfte im Internet ist Garant für dessen dynamische und wohlfahrtssteigernde Entwicklung und darf nicht aus ökonomischen Interessen eingeschränkt werden.

Durch eine so umgesetzte Netzneutralität können die Freiheit und die Innovationskraft im Netz verbunden werden.

Zur Sicherung der Netzneutralität ist ein funktionsfähiger Wettbewerb eine wichtige Voraussetzung. Zusätzlich bedarf es aber gesetzlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen, um Fehlentwicklungen von vornherein zu verhindern. Die grundlegenden Prinzipien der Netzneutralität sind verbindlich festzulegen und Verstöße wirksam zu sanktionieren. Dies dient zugleich der Planungssicherheit für alle Beteiligten.

Netzneutralität ist deshalb als eines der Regulierungsziele im Telekommunikationsgesetz aufzunehmen. Zur nachhaltigen Sicherung der Netzneutralität sind klare gesetzliche Vorgaben notwendig. Sie sollten sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

– Der Wesenskern des Internets, die Freiheit und Offenheit der Kommunikation, darf beim Transport von Datenpaketen nicht verletzt werden. Alle Internetinhalte müssen wie bisher abrufbar bleiben, ebenso muss wie bisher die Möglichkeit bestehen bleiben, Inhalte im Internet frei anbieten zu können. Unbedingt vermieden werden muss eine Entwicklung, die dazu führt, dass priorisierte Dienste die Funktionsfähigkeit des nach dem „Best-Effort-Prinzips“ funktionierenden Internets schrittweise verdrängen oder einschrän-

ken. Es darf kein Zwei-Klassen-Internet entstehen, in dem wenige Netzbetreiber Kontrolle darüber ausüben, welche Inhalte oder Diensteanbieter beim Endkunden ankommen.

– Kern der Netzneutralität ist auch weiterhin der Gleichbehandlungsgrundsatz. Hierfür ist im Telekommunikationsgesetz ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot für den Datentransport im Internet aufzunehmen. Das Verlangsamen, Benachteiligen oder Blockieren von Inhalten, Diensten oder Diensteanbietern muss verhindert werden. Auch darf es keine Inhaltekontrolle durch Netzbetreiber geben.

– Eine an technischen Erfordernissen orientierte Transportklassifizierung kann der Innovationskraft des Internets dienen. Eine solche Einteilung und die mit ihr verbundene unterschiedliche Behandlung von Datenpaketen im Hinblick auf mögliche Engpässe ist aber nur zulässig, wenn sie sich ausschließlich nach den spezifischen technischen Anforderungen der Dienste hinsichtlich der Parameter Bandbreite, Verzögerung, Signalschwankung und Datenverlust richtet. Eine inhaltliche Klassifizierung darf nicht erfolgen.

– Die Zuordnung von Anwendungen zu bestimmten Transportklassen muss den Nutzern überlassen bleiben.

– Den Netzbetreibern müssen eindeutige Informations- und Transparenzverpflichtungen auferlegt werden, und zwar sowohl gegenüber dem Endkunden als auch gegenüber den Diensteanbietern und der Bundesnetzagentur. Wesentliche Maßnahmen des Netzwerkmanagements, Transportklassen und andere Eingriffe in die Datenübertragung müssen offengelegt werden. Hierdurch werden Wettbewerb und eine öffentliche Kontrolle erst ermöglicht.

– Bei der Wahrung und Durchsetzung der Netzneutralität kommt der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde eine besondere Bedeutung zu. Sie muss in die Lage versetzt werden, effektiv eine Diskriminierung oder Sperrung bestimmter Internetdienste durch Netzbetreiber zu verhindern. Dazu sind ihr ausreichende Prüf-, Kontroll- und Sanktionsinstrumente an die Hand zu geben.

– Die Bundesnetzagentur ist zu ermächtigen, angemessene Mindestqualitätsstandards für die Durchleitung von Datenpaketen festzulegen. Hierdurch soll eine Verdrängung der „Best-Effort“-Qualität verhindert werden.

– Endkunden sollte ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt werden, falls ihr Anbieter festzulegende Mindeststandards nicht einhält oder nachhaltig gegen die Netzneutralität verstößt. Das würde nicht nur den Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch einem fairen Wettbewerb entscheidende Vorteile bringen.

Der Charakter des Internets als grenzüberschreitender Kommunikationsraum ist zu berücksichtigen. Eine enge Zusammenarbeit und Verständigung auf europäischer und internationaler Ebene ist unerlässlich, um einheitliche, für alle Beteiligten verbindliche Standards hinsichtlich der Sicherung der Netzneutralität und Behandlung von Datenpaketen zu entwickeln.

Netzneutralität ist die eine Seite der Teilhabe an unserer Informationsgesellschaft durch gleichberechtigte Nutzung des Internets. Damit alle Menschen diese Möglichkeit haben, brauchen wir darüber hinaus einen konsequenten Ausbau der Breitbandnetze, gerade auch in eher ländlichen Räumen. Es gibt immer noch zu viele, die keinen leistungsfähigen Internetzugang haben. Deshalb muss die flächendeckende Versorgung mit Breitbandinternet entschiedener als bisher vorangetrieben werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Rahmen der Beratungen des Gesetzentwurfs zur Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) die Aufnahme wirksamer Regelungen zur nachhaltigen Sicherung der Netzneutralität zu unterstützen, insbesondere:
   - die Gewährleistung von Netzneutralität als eines der Regulierungsziele des TKG aufzunehmen; die Motive hierfür sind in der Gesetzesbegründung zu erläutern; insbesondere sollen die Netzneutralität und die damit verbundenen niedrigen Marktzugangsschranken die Vielfalt von Inhalten, Diensten und Diensteanbietern fördern, die wiederum der Meinungs- und Wirtschaftsfreiheit und dem technischen Fortschritt dient; in der Sache geht es darum, das Verlangsamen, Benachteiligen oder Blockieren von Inhalten, Diensten oder Diensteanbietern ohne hinreichenden sachlichen Grund zu verhindern;
   - den Begriff der Netzneutralität im Sinne einer grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel zu definieren;
   - das Prinzip festzuschreiben, dass jeder Nutzer von Telekommunikationsdiensten grundsätzlich Zugang zu jedem Inhalt bzw. jeder Anwendung im Internet haben muss bzw. dass grundsätzlich jeder Inhalte im Internet anbieten kann;
   - Mobilfunk und Festnetz bei der Frage der Netzneutralität gleich zu behandeln, sofern nicht zwingende Gründe ein unterschiedliches Netzwerkmanagement rechtfertigen;
   - ein grundsätzliches Diskriminierungsverbot für den Datentransport im Internet aufzunehmen, insbesondere um Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden; eine Inhaltekontrolle durch Netzbetreiber darf grundsätzlich nicht erfolgen. Sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung im Datentransport im Internet kann beispielsweise Netzwerkmanagement sein, sofern dieses dem Ziel dient, die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Netze zu sichern oder dafür zu sorgen, dass zeitkritische Dienste in der erforderlichen Qualität bei den Nutzern ankommen;
   - die Bundesnetzagentur zu beauftragen, die Einhaltung der Netzneutralität zu sichern und ihr hierfür unter Berücksichtigung des europäischen Rechtsrahmens ausreichende Kontroll- und Sanktionsinstrumente an die Hand zu geben, um Verstößen effektiv entgegenzuwirken bzw. diese wirksam zu ahnden;
   - Informations- und Transparenzverpflichtungen der Netzbetreiber gegenüber der Bundesnetzagentur sowie Marktbeteiligten (insbesondere Diensteanbietern und Endkunden) festzulegen, um so die notwendigen Informationen über Maßnahmen des Netzwerkmanagements und andere Eingriffe in die Datenübertragung sicherzustellen;
   - die Bundesnetzagentur zu ermächtigen, angemessene Mindestqualitätsstandards für die Durchleitung von Datenpaketen festzulegen, um eine ausreichende „Best-Effort“-Qualität im Internet zu sichern, Diensteanbieter und Endkunden zu schützen und einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten; für den Fall einer über unwesentliche Einzelfälle hinausgehenden grundsätzlichen Gefährdung der Netzneutralität ist die Bundesnetzagentur zu einem entsprechenden Vorgehen zu verpflichten;
   - Vorschriften hinsichtlich der Qualität und Transparenz von Diensten aufzunehmen, um eine bessere Kosten- und Qualitätskontrolle zu ermöglichen; hierbei ist eine verpflichtende vertragliche Zusicherung einer in der Regel tatsächlich erreichten Mindestgeschwindigkeit durch den

Breitbandanbieter im Festnetz vorzusehen; dies dient der Abgrenzung zu der theoretisch erzielbaren maximalen Downloadrate, die beworben aber oftmals gerade nicht erreicht wird;

- Kunden ein Sonderkündigungsrecht einzuräumen, falls
  - die vertraglich zugesicherten Mindestgeschwindigkeiten wiederholt nicht eingehalten werden;
  - ihr Anbieter nach Feststellung eines erheblichen Verstoßes gegen Netzneutralität durch die Bundesnetzagentur diesen nicht unverzüglich abstellt und der Kunde direkt davon betroffen ist;

2. die Bundesnetzagentur zu beauftragen, einen jährlichen Bericht an den Deutschen Bundestag zum Stand der Netzneutralität in Deutschland zu erstellen; darin aufzunehmen sind insbesondere Aussagen
   - über die Anzahl und Behandlung festgestellter Verstöße gegen Netzneutralität,
   - über die Qualität des Netzes, auch im Hinblick auf mögliche Kapazitätsengpässe und ggf. empfohlene Maßnahmen zu deren Überwindung,
   - über die Sicherung von „Best Effort“ und Mindestqualitäten sowie
   - darüber, welchen Stellenwert Transport- und Diensteklassen haben oder haben können und mit welchen Folgen diese verbunden sind oder wären;
3. auf europäischer und internationaler Ebene darauf hinzuwirken, dass die Prinzipien der Netzneutralität in supranationalem Recht verankert werden, unter anderem durch international verbindliche Regeln;
4. zur Sicherstellung einer angemessenen Grundversorgung der Bevölkerung entschiedener als bisher eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur flächendeckend voranzutreiben, um auch auf diese Weise allen eine gleichberechtigte Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen.

Berlin, den 5. April 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333